Occasional Paper

No.4

Environmental Assessment
What Is It?
Where Is It Going?

Ewan Cotterill

Executive Chairman

FEARO

Federal Environmental Assessment Review Office

Canada

To The

Canadian Environmental Law Research Foundation

ENVIRONMENTAL ASSESSMENT - WHAT IS IT? WHERE IS IT GOING?

THE LAST DECADE IN THIS COUNTRY, AND IN FACT IN MOST OF THE INDUSTRIALIZED WORLD, HAS SEEN THE RAPID DEVELOPMENT OF A NEW FACET OF GOVERNMENT ACTIVITY THAT IS BEGINNING TO HAVE AN INCREASING, AND OFTEN SIGNIFICANT, IMPACT UPON THE DECISIONS OF INDUSTRY AND GOVERNMENTS, WITH CONSIDERABLE ARGUMENT ABOUT WHETHER IMPACT IS POSITIVE OR NEGATIVE. I REFER TO THE PROCEDURE OR PROCESS BY WHICH GOVERNMENTS REVIEW AND ASSESS THE ENVIRONMENTAL IMPACTS OF PROJECTS OR DEVELOPMENT. IT IS BECOMING SAFE TO CONCLUDE THAT EVERY NEW MAJOR DEVELOPMENT, WHETHER IT CONCERNS ECONOMIC INFRA-STRUCUTRE, INDUSTRIAL DEVELOPMENT, OR RESOURCE DEVELOPMENT, IS LIKELY TO COME UNDER ONE FORM OR ANOTHER OF THIS TYPE OF REVIEW. WHEN ONE CONSIDERS THAT PROCESS FOR THIS REVIEW DOES NOT REPLACE THE MORE TRADITIONAL AND ESTABLISHED GOVERNMENT CONTROL OR REGULATORY MECHANISMS, THAT IT MAY BE DUPLICATED AT OTHER LEVELS OF GOVERNMENT, AND, IN VARYING DEGREES, THAT IT IS LIKELY TO TAKE PLACE IN A PUBLIC FORUM, THAT IS OFTEN HIGHLY CHARGED, IT IS EASY TO APPRECIATE THE CONFUSION THAT OFTEN RESULTS IN THE MINDS OF THE KEY PARTICIPANTS; GOVERNMENT, INDUSTRY, AND THE PUBLIC. INCREASINGLY IT IS BECOMING NECESSARY FOR GOVERNMENT TO CLARIFY TO ITSELF AND OTHERS, JUST WHAT IS EXPECTED FROM THESE PROCESSES, WHERE DO THEY FIT INTO OVERALL PLANNING AND DECISION-MAKING, HOW CAN THEY CONTRIBUTE TO BETTER DECISION MAKING WITHOUT STOPPING THE WORLD WHILE THEY TAKE PLACE, AND JUST WHAT IS EXPECTED OF PARTICIPANTS.

ENVIRONMENTAL REVIEW AND ASSESSMENT PROCESSES ARE A REACTION BY GOVERNMENT TO THE WIDE SPREAD PUBLIC CONCERN OVER THE DETERIORATION OF THE NATURAL ENVIRONMENT, AND TO A FEELING THAT GOVERNMENT AND INDUSTRY HAVE NOT GIVEN SUFFICIENT CONSIDERATION TO IMMEDIATE AND LONG TERM ENVIRONMENTAL IMPACTS WHEN CONSIDERING OPTIONS FOR DEVELOPMENTS, OR IN PLANNING AND DESIGNING THE DEVELOPMENTS THEMSELVES. BECAUSE, THIS IS A CONCERN THAT TOUCHES UPON EVERYONE IN VERY PERSONAL WAYS, BECAUSE THERE IS SKEPTICISM ABOUT GOVERNMENT AND INDUSTRY WILLINGNESS TO ATTACH A PRIORITY TO THIS CONCERN, THERE IS A DEMAND THAT THE PUBLIC BE MADE AWARE OF PROJECTED IMPACTS AND AVAILABLE OPTIONS, AND PARTICIPATE MORE DIRECTLY IN THE EVALUATION OF THOSE IMPACTS AND OPTIONS.

IN ESTABLISHING A PROCESS TO DEAL WITH THIS CONCERN, IT IS NECESSARY FOR THE PROCESS TO MEET SEVERAL OBJECTIVES, SOME OF WHICH ARE DIFFICULT TO RECONCILE.

FIRST, THE PROCESS MUST ENSURE THAT GOVERNMENT IS MADE AWARE OF THE POTENTIAL IMMEDIATE AND LONG TERM ENVIRONMENTAL EFFECTS OF THE PROPOSALS IT ENCOURAGES OR APPROVES, AS WELL AS THE MEASURES AVAILABLE TO CONTROL OR MITIGATE THESE EFFECTS. A MAJOR OBJECTIVE IS THAT THE PROCESS SHOULD NOT SEEK TO REPLACE THE POLITICAL DECISION-MAKING OF GOVERNMENT BY EVALUATING ALL FACTORS RELATED TO THE PROPOSAL, BUT RATHER AID THAT DECISION-MAKING BY STATUE IN DETAIL THE FACTORS FOR ONE KEY ELEMENT OF A DECISION; THE ENVIRONMENTAL CONSIDERATIONS.

SECONDLY, THE PROCESS PROVIDES ADVICE WITHIN A REASONABLE TIME. STUDIES AND ANALYSIS CAN OFTEN GO ON CONTINUOUSLY, PARTICULARLY IN HIGHLY COMPLEX FIELDS SUCH AS ENVIRONMENTAL IMPACTS, BUT WELL BEYOND THE TIME WHEN REASONABLE CONCLUSIONS CAN BE DRAWN FROM THE INFORMATION AVAILABLE AND SOUND JUDGMENTS MADE. INDUSTRY MUST MAKE DECISIONS. TO MAKE THOSE DECISION IT NEEDS DIRECTION FROM GOVERNMENT. IT IS IN THE PUBLIC INTEREST FOR GOVERNMENT TO GIVE THAT DIRECTION AS SOON AS PRACTICALLY POSSIBLE WHETHER THAT DIRECTION IS "NO", "YES", OR MORE PROBABLY "YES WITH QUALIFICATIONS."

THIRDLY, THE PROCESS SHOULD COMPLEMENT RATHER THAN COMPLICATE THE OTHER REGULATORY MACHINERY OF GOVERNMENT AND MINIMIZE DUPLICATION WITH THE SIMILAR PROCESSES OF OTHER LEVELS OF GOVERNMENT.

FINALLY, AND PERHAPS MOST IMPORTANTLY, THE PROCESS MUST BE DESIGNED TO ENSURE THAT THE PUBLIC HAS ACCESS TO ALL OF THE INFORMATION USED IN CARRYING OUT THE EVALUATION AND IS ABLE TO CONTRIBUTE AND ADD KNOWLEDGEABLY TO THAT BODY OF INFORMATION. THIS WILL INEVITABLY, AND I THINK CORRECTLY, REQUIRE ANY EFFECTIVE REVIEW PROCESS TO ADOPT A BROAD DEFINITION OF THE WORD ENVIRONMENT, BECAUSE EXPERIENCE SHOWS THAT THE CONCERN OF THE PUBLIC AS A WHOLE, AND PARTICULARLY THE PUBLIC CLOSE TO PROPOSED DEVELOPMENTS, WILL NOT BE RESTRICTED TO THE PHYSICAL ENVIRONMENT. THE EFFECT OF CHANGES TO THE PHYSICAL ENVIRONMENT CAN OFTEN HAVE SUBTLE, BUT IMPORTANT, EFFECTS UPON OTHER THINGS THAT TOUCH

UPON THE MENTAL AS WELL AS PHYSICAL WELL-BEING OF PEOPLE. A PROCESS THAT IS INCAPABLE OF CONSIDERING THESE EFFECTS, HOWEVER DIFFICULT IT MAY BE TO DO SO OBJECTIVELY, AND AVOIDING THE FINE LINE THAT DIVIDES SOCIAL IMPACT ASSESSMENT FROM POLITICAL EVALUATION AND DECISION-MAKING, WILL NOT FIND PUBLIC ACCEPTABILITY.

PERHAPS NOW A FEW WORDS ABOUT THE FEDERAL GOVERNMENT'S ENVIRONMENTAL REVIEW AND ASSESSMENT PROCESS, EARP AS ITS EUPHEMISTICALLY KNOWN, AS AN INTRODUCTION TO SOME OF MY VIEWS ON THE NATURE OF ITS FURTHER EVOLUTION. IT IS A PROCESS THAT APPLIES TO ALL FEDERAL GOVERNMENT DEPARTMENTS, FOR PROJECTS THAT THEY PLAN AND IMPLEMENT DIRECTLY, AND THOSE WHERE THEIR APPROVAL OR SUBSTANTIAL FINANCIAL ASSISTANCE IS REQUIRED.

THERE ARE TWO PRINCIPAL FEATURES WHICH SET IT APART FROM OTHER SIMILAR PROCESSES WITHIN OTHER JURISDICTIONS. THE FIRST OF THESE IS THAT IT IS BASED UPON THE PRINCIPLE OF SELF-ASSESSMENT. GOVERNMENT DEPARTMENTS ARE EXPECTED TO CARRY OUT THEIR OWN EVALUATION OF THE PROPOSED ACTIVITY, INVOLVING TECHNICAL EXPERTISE FROM OTHER DEPARTMENTS AS NECESSARY, AND REACH A DECISION AS TO ITS POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPACT. SHOULD THEY CONCLUDE THAT THE POTENTIAL IMPACT IS SIGNIFICANT, IN THEIR OWN OBJECTIVE ANALYSIS OR IN A SUBJECTIVE VIEW OF THE LIKELY DEGREE OF PUBLIC CONCERN, THE PROJECT IS REFERRED TO THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW OFFICE FOR THE INSTITUTION OF A FORMAL, PUBLIC, REVIEW.

THE SECOND FEATURE IS THAT THE ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS IS NOT STATUTORY. DECISIONS ARE NOT BINDING, PROCEDURES NOT RIGIDLY PRESCRIBED, AND UNLESS OBTAINED SPECIALLY UNDER ENQUIRIES LEGISLATION, THERE IS NO POWER TO SUBPOENA WITNESSES OR REQUIRE THEM TO TESTIFY UNDER OATH. THE PROCESS WAS ESTABLISHED BY A CABINET DIRECTIVE, REQUIRING COMPLIANCE BY ALL FEDERAL DEPARTMENTS, AND THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT HAS THE RESPONSIBILITY TO CARRY IT OUT. WHILE IN SOME RESPECTS THIS PRESENTS DIFFICULTIES, IT HAS ALLOWED AND ENCOURAGED THE EVOLUTION OF THE PROCESS, THROUGH EXPERIENCE AND IT HAS CONTRIBUTED GREATLY TO THE DEVELOPMENT OF AN EFFECTIVE AND USEFUL EVALUATIVE TOOL THAT HAS GAINED CONSISTENTLY IN CREDIBILITY AND ACCEPTABILITY.

AFTER A PROJECT IS REFERRED TO THE FEDERAL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT REVIEW OFFICE, A PANEL IS APPOINTED BY THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT TO CARRY OUT THE ASSESSMENT AND REPORT TO HIM ITS CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS.

THE PANEL, AS ITS FIRST STEP, PREPARES AND PUBLISHES A SET OF GUIDELINES FOR THE PREPARATION, BY THE PROPONENT, OF AN ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENT IN WHICH THE NATURE OF THE PROPOSED ACTIVITY IS DEFINED, AND PROJECTIONS ARE MADE ON THE LIKELY EFFECT OF THIS ACTIVITY UPON THE ENVIRONMENT. DEPENDING ON THE NATURE, SCALE, AND SENSITIVITY OF THE ACTIVITY, A SERIES OF PUBLIC MEETINGS MAY BE HELD TO HEAR COMMENTS ABOUT THESE GUIDELINES BEFORE THEY ARE MADE FINAL.

AFTER THE ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENT IS RECEIVED IT IS MADE PUBLIC AND FORMS THE BASIS FOR AN EXTENSIVE SET OF PUBLIC MEETINGS, WHERE PUBLIC MAY COMMENT ON THE STATEMENTS DEFICIENCIES OR OFFER ADDITIONAL INFORMATION. THE PROPONENT IS EXPECTED TO PARTICIPATE FULLY IN THESE MEETINGS TO EXPAND UPON THE ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENT AND ANSWER SPECIFIC QUESTIONS OR REQUESTS FOR ADDITIONAL INFORMATION FROM THE PANEL. THE PANEL, AT THIS STAGE, MAY ALSO INVITE OUTSIDE EXPERTS TO COMMENT, AS WELL AS CONSIDER BRIEFS FROM THE APPROPRIATE GOVERNMENT DEPARTMENTS AND AGENCIES, IN RESPONSE TO THE IMPACT STATEMENT. FOLLOWING THESE PUBLIC MEETINGS, THE PANEL, UNLESS SUBSTANTIAL DIFICIENCIES, REACHES ITS CONCLUSIONS, IT SEES AND MAKES RECOMMENDATIONS IN A REPORT TO THE MINISTER OF THE ENVIRONMENT.

THE PROCESS HAS CHANGED IN PRACTICE CONSIDERABLY SINCE ITS EARLY YEARS. INITIALLY, THE PANELS APPOINTED BY THE MINISTER CONSISTED ENTIRELY OF PUBLIC SERVANTS WITH PROFESSIONAL BACKGROUNDS SUITED TO THE ANALYSIS OF A PARTICULAR PROPOSAL AND ALWAYS INCLUDED A REPRESENTATIVE OF THE REFERRING DEPARTMENT OR AGENCY. INCREASINGLY, PANELS ARE CONSTITUTED TO ENSURE A BALANCE OF EXPERIENCE AND PROFESSIONAL BACKGROUNDS SUFFICIENT TO ALLOW REASONABLE JUDGEMENTS TO BE MADE. THE REFERENCE OR INITIATING DEPARTMENT NO LONGER HAS A MEMBER ON THE REVIEWING PANEL AND GOVERNMENT EXPERTISE IS PRESENTED TO THE PANEL AT THE PUBLIC MEETING STAGE.

AT THE OUTSET OF THIS ADDRESS I SET OUT SOME PRETTY AMBITIOUS OBJECTIVES FOR A USEFUL ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS. IT IS PERHAPS NOW APPROPRIATE TO OUTLINE SOME OF THE FURTHER EVOLUTION I SEE OCCURRING WITHIN OUR PROCESS TO MEET THOSE OBJECTIVES.

FIRST OF ALL, I THINK IT IS IMPORTANT CONCEPTUALLY TO PERCEIVE OUR PROCESS, AND ORGANIZE IT ACCORDINGLY, TO BE ONE WHICH IS DIRECTED TOWARDS PROVIDING, OR NOT PROVIDING, AN ENVIRONMENTAL APPROVAL-IN-PRINCIPLE. THIS SHOULD TAKE PLACE AT THE EARLIEST PLANNING STAGE AND ENABLE THE GOVERNMENT TO DECIDE AT AN EQUALLY EARLY STAGE WHETHER THE PROJECT IS ENVIRONMENTALLY ACCEPTABLE AND WHAT GENERAL CONDITIONS SHOULD GOVERN IT. IT SHOULD CONCENTRATE ON DEFINING AND EVALUATING THE MAJOR ISSUES, LEAVING MORE DETAILED EXAMINATION OF ENGINEERING DESIGNS, AND CAPABILITIES TO BE DETERMINED AT A LATER STAGE BY THE APPROPRIATE REGULATORY AGENCIES.

THIS APPROACH HAS THE ADVANTAGE OF PROVIDING SOME SECURITY TO INDUSTRY BEFORE COMMITTING THEMSELVES TO THE LARGER EXPENDITURES THAT MORE DETAILED PLANNING INEVITABLY ENTAILS. IT HAS THE FURTHER ADVANTAGE OF COMPLEMENTING, RATHER THAN DUPLICATING ANY SUBSEQUENT MORE DETAILED ANALYSIS AND DECISIONS UNTERTAKEN BY EXISTING REGULATORY AGENCIES. EQUALLY IMPORTANT, IT IS LIKELY TO PROVIDE USEFUL DIRECTION TO BOTH GOVERNMENT AND INDUSTRY ABOUT THE SPECIFIC AREAS IN WHICH THEIR SUBSEQUENT EFFORTS SHOULD BE CONCENTRATED. FINALLY, IT SHOULD REASSURE THE PUBLIC THAT THESE SUBSEQUENT EFFORTS WILL RESULT IN AN ENVIRONMENTALLY ACCEPTABLE RESULT.

SECONDLY, WHILE MUCH CAN BE DONE TO FORMALIZE AND TIGHTEN UP THE INITIAL SELF-ASSESSMENT PROCEDURES AND MAKE THE PUBLIC AWARE OF THE CONCLUSIONS FROM THIS ASSESSMENT, THE APPROACH ITSELF SHOULD BE RETAINED. REFERRAL OF PROPOSALS TO THE MORE EXHAUSTIVE ANALYSIS AND PUBLIC REVIEW SHOULD REMAIN THE EXCEPTION RATHER THAN THE RULE AND MORE AND MORE THE REVIEW SHOULD CONSIDER THE UNIQUE SCALE OR NATURE OF THE PROJECT. AS MUCH AS POSSIBLE THESE MORE COMPREHENSIVE REVIEWS SHOULD BE DIRECTED TOWARDS ENVIRONMENTAL SIGNIFICANCE IN GEOGRAPHIC OR GENERIC TERMS. THIS, OF COURSE, WOULD BE QUITE COMPATIBLE WITH THE "APPROVAL-IN-PRINCIPLE" THRUST I SPOKE ABOUT EARLIER.

THE PROCESS SHOULD BE LESS SUBSERVIENT TO AND LESS DEPENDENT UPON THE PROPONENT'S ENVIRONMENTAL IMPACT STATEMENT, AND THAT STATEMENT SHOULD BE MORE CONCENTRATED UPON THE SPECIFIC ISSUES THAT ARE ESSENTIAL TO AN EVALUATION.

IT SEEMS TO ME THAT A MORE EFFECTIVE REVIEW CAN BE CARRIED OUT IF THE PANEL WERE ABLE TO CONSIDER THE EXISTING GOVERNMENT POLICY AND REGULATORY FRAMEWORK WITHIN WHICH THE PROPOSAL WOULD TAKE PLACE, BE REGULATED AND CONTROLLED, SO IT COULD REACH CONCLUSIONS ON ACTIONS THAT WOULD BE DESIREABLE FOR GOVERNMENT AND INDUSTRY TO TAKE IF THE PROJECT TOOK PLACE. IT IS BECOMING INCREASINGLY NECESSARY TO DEFINE MORE CLEARLY THE ESSENTIAL ISSUES, AND AVOID UNECESSARILY LENGTHY AND COSTLY RESEARCH AND EXAMINATION OF ISSUES AND AREAS, ONLY PERIPHERAL TO THE CENTRAL ISSUES.

FINALLY, IT WILL BE NECESSARY TO DEVELOP A MORE RATIONAL MEANS OF EVALUATING THE SOCIAL IMPACT THAT IS PART OF, OR STEMS FROM ENVIRONMENTAL IMPACT. WHILE RECOGNIZING THE DANGERS INVOLVED IN DEALING WITH THIS AREA, PARTICULARLY WHERE IT BEGINS TO TOUCH UPON THOSE FACETS OF JUDGMENT THAT ARE MORE APPROPRIATELY AND PERHAPS ONLY DEALT WITH IN OUR SOCIETY BY POLITICAL INSTITUTIONS, IT IS INVARIABLY SOCIAL IMPACT WHICH ATTRACTS THE GREATEST PUBLIC CONCERN. AT THE ONE EXTREME, IT IS NECESSARY TO AVOID THE NUMBERS GAME AND POPULARITY CONTEST APPROACH THAT CAN GIVE TOO MUCH EXPRESSION TO IRRATIONAL CONCERNS. AT THE OTHER EXTREME IT IS IMPOSSIBLE TO CONSIDER THE EFFECTS OF A PROPOSAL UPON THE FISH AND WILDLIFE WITHOUT CONSIDERING AS WELL THE EFFECTS UPON THE PEOPLE WHO DEPEND UPON THEM AND WHO SHARE THE SAME ENVIRONMENT.

I TRUST, LADIES AND GENTLEMENT, THAT THE GENERAL DESCRIPTION OF THE CONTINUING EVOLUTION OF OUR PROCESS HAS INDICATED THAT THE OBJECTIVES I OUTLINED EARLIER CAN BE ACHIEVED. I CONTINUE TO BE OPTIMISTIC THAT ENVIRONMENTAL ASSESSMENT NEED NOT BE A THREAT OR AN INSURMOUNTABLE OBSTACLE TO INDUSTRY, JUST AS I AM CONFIDENT THAT THE INCREASING ATTENTION PAID BY INDUSTRY TO THE ENVIRONMENT WILL ULTIMATELY RESULT IN A REDUCTION IN THE COMPLEXITY OF THESE ASSESSMENTS. THE PROCESS CAN BE STREAMLINED IN WAYS THAT WILL CONTINUE TO PROVIDE EFFECTIVE PUBLIC PARTICIPATION, WHILE PROVIDING BENEFITS TO INDUSTRY AND GOVERNMENTS IN

BETTER AND MORE TIMELY DECISIONS. WE ARE COMMITTED TO MOVING THIS PROCESS, FOR WHICH I AM RESPONSIBLE, IN THE DIRECTION I HAVE OUTLINED. IN SO DOING WE WILL ASSIST IN BRINGING INDUSTRY, GOVERNMENT, AND THE PUBLIC TOWARDS THE ATTAINMENT OF SOMETIMES DIFFERENT, BUT NOT INCOMPATIBLE, GOALS. WE MOVE TOWARDS CO-OPERATION NOT CONFRONTATION.

FEBRUARY 10, 1981

LUNCHEON ADDRESS - EWAN COTTERILL

CANADIAN ENVIRONMENTAL LAW RESEARCH FOUNDATION

CHECKED AGAINST DELIVERY

Pages Choisies

No.4

L'évaluation environnementale sa nature et son orientation

Ewan Cotterill

Président Exécutif

BFEEE

Février 1981

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

Canada

À la

Canadian Environmental Law Research Foundation

L'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE - SA NATURE ET SON ORIENTATION

Au cours de la dernière décennie, notre pays et, en fait, la plupart des pays industrialisés, ont vu une nouvelle facette de l'activité gouvernementale se développer rapidement et commencer à avoir un impact grandissant, et souvent considérable, sur les décisions prises par l'industrie et les gouvernements, ce qui a suscité de nombreuses discussions concernant les conséquences positives ou négatives de cette activité. Je fais ici allusion au processus grâce auquel les gouvernements examinent et évaluent les incidences environnementales d'un projet. Il est maintenant possible d'affirmer que tout nouveau projet, qu'il touche à l'infrastructure économique, au développement industriel ou à la mise en valeur des ressources, sera vraisemblablement assujetti à ce genre d'examen, sous une forme ou sous une autre. Lorsque l'on considère que cet examen ne remplace pas les contrôles et mécanismes de réglementation traditionnels du gouvernement, qu'il peut être fait à la fois par plusieurs gouvernements et à des degrés divers, qu'il est probable qu'il se fasse sur la place publique où les opinions sont souvent exprimées de façon très émotive, il est facile de comprendre la confusion qui règne souvent dans l'esprit des principaux participants: le gouvernement, l'entreprise et le public. Il devient de plus en plus nécessaire que le gouvernement explique à ses représentants et aux autres parties concernées ce qu'on attend au juste de ces processus, quelle est la place de ces processus dans la planification et la prise de décision

globales, de quelle façon ils peuvent aider à prendre de meilleures décisions sans pour cela empêcher la terre de tourner, et ce qu'on attend au juste des participants.

Les processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement constituent la réaction du gouvernement face aux inquiétudes très répandues dans la population concernant la dégradation de l'environnement naturel et face au sentiment que le gouvernement et l'industrie n'ont pas attaché suffisamment d'importance aux répercussions environnementales à court et à long terme lorsqu'ils ont examiné les possibilités de développement ou lors de la planification et de la conception des projets eux-mêmes. Etant donné que ce sujet touche tout le monde d'une façon très personnelle et que la population est sceptique quant à la volonté du gouvernement et de l'industrie d'accorder la priorité à ce problème, le public exige d'être informé sur les répercussions prévisibles et les autres choix possibles et de pouvoir participer d'une façon plus directe à l'évaluation de ces répercussions et des diverses options possibles.

Il est nécessaire que le processus établi pour traiter de ces problèmes réponde à plusieurs objectifs, dont certains sont difficiles à concilier.

Premièrement, le processus doit être conçu de façon que le gouvernement soit mis au courant des répercussions à court et à long terme, que

peuvent avoir les projets qu'il appuie ou qu'il approuve, ainsi que des mesures qu'on entend prendre pour surveiller ou atténuer ces effets. Un des objectifs principaux est que le processus ne doit pas tendre à remplacer le processus politique de prise des décisions au gouvernement par l'évaluation de tous les facteurs reliés au projet, mais qu'il doit plutôt faciliter cette prise de décision par l'examen détaillé des facteurs relatifs à un élément clé de la décision: les considérations environnementales.

Deuxièmement, le processus doit faire en sorte que les recommandations soient faites dans un délai raisonnable. Les études et les analyses peuvent souvent se poursuivre indéfiniment, particulièrement dans des domaines très complexes comme celui des incidences environnementales, bien au-delà du moment où des conclusions raisonnables peuvent être tirées à partir des informations disponibles et où des jugements sûrs peuvent être posés. L'entreprise doit prendre des décisions, et pour ce faire, elle a besoin des directives du gouvernement. Il est nécessaire, dans l'intérêt public, que le gouvernement prenne sa décision le plus tôt possible, que la réponse soit "non", "oui", ou plus probablement "oui, à certaines conditions".

Troisièmement, le processus doit être le complément des autres mécanismes de réglementation du gouvernement sans rendre ces mécanismes encore plus complexes et doit éviter le chevauchement avec les processus similaires établis par les autres gouvernements.

Finalement, et c'est peut-être le point le plus important, le processus doit être conçu de façon à assurer que le public ait accès à toutes les informations utilisées pour réaliser l'évaluation et qu'il soit en mesure d'ajouter ses propres connaissances aux renseignements déjà rassemblés. Cette façon de procéder supposera inévitablement, et je crois que c'est une bonne chose, que tout processus d'examen qui se veut efficace adopte une définition très large du mot environnement, car l'expérience a montré que l'intérêt de la population entière, et particulièrement de ceux qui habitent près de l'emplacement choisi pour le projet, ne se limitera pas à l'environnement physique. Les modifications à l'environnement physique peuvent souvent avoir des répercussions à peine perceptibles mais importantes sur certains aspects indispensables au bien-être moral et physique des gens. Un processus qui ne permettrait pas de prendre en considération ces effets, même s'il est difficile de le faire objectivement, et d'éviter de franchir la limite qui sépare l'évaluation de l'impact social de l'évaluation et de la prise de décision politiques serait inacceptable aux yeux de la population.

J'aimerais maintenant vous dire quelques mots sur le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement en vue de vous présenter certaines de mes opinions sur son évolution future. Tous les ministères et organismes fédéraux doivent assujettir au processus les projets qu'ils planifient et réalisent directement et ceux pour lesquels ils doivent accorder leur approbation ou consentir une aide financière appréciable.

Deux caractéristiques principales le différencient des processus similaires appliqués par d'autres organismes. La première est que les ministères et organismes fédéraux ont la responsabilité de procéder eux-mêmes à l'évaluation du projet, en ayant recours au besoin aux compétences techniques des autres ministères, et de déterminer l'importance des répercussions qu'il peut avoir sur l'environnement. Si, suite à leur propre analyse objective ou à une évaluation subjective du degré de préoccupation que le projet provoque au sein du public, ils en viennent à la conclusion que son impact sera considérable, le projet est transmis au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales pour y faire l'objet d'un examen public et officiel.

La deuxième caractéristique est que le processus d'examen et d'évaluation n'est pas régi par la loi. Les décisions ne sont pas exécutoires, les procédures ne sont pas rigides, et, à moins d'autorisation spéciale en vertu de la loi sur les enquêtes, il est impossible d'obliger des témoins à comparaître et à témoigner sous serment. Le processus a été établi par décision du Conseil des ministres, et tous les ministères et organismes fédéraux doivent s'y conformer. Le ministre de l'Environnement en a la responsabilité. Bien que sous certains aspects cela présente des difficultés, cela a permis, grâce à l'expérience acquise, une évolution constante du processus et contribué énormément à améliorer un outil d'évaluation utile et efficace auquel on accorde de plus en plus de crédibilité.

Une fois le projet transmis au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, le ministre de l'Environnement met sur pied une commission pour en faire l'évaluation, après quoi cette dernière lui présente ses conclusions et recommandations.

La première étape du travail de la commission est de préparer et de publier une série de directives, dont se servira le promoteur pour préparer un énoncé des incidences environnementales dans lequel il décrira la nature du projet ainsi que les répercussions qu'il peut avoir sur l'environnement. Selon la nature, la portée et l'ampleur du projet, une série de consultations publiques peuvent être tenues avant de finaliser ces directives.

Une fois terminé, l'énoncé des incidences environnementales est rendu public et sert de base à une série de réunions publiques au cours desquelles la population peut donner son opinion concernant les lacunes de l'énoncé ou offrir des informations additionnelles. On attend du promoteur qu'il participe entièrement à ces réunions en donnant des précisions sur l'énoncé et en répondant aux questions particulières ou aux demandes d'information additionnelles faites par la commission. A ce stade, cette dernière peut inviter des spécialistes indépendants à communiquer leurs observations au sujet de l'énoncé et à examiner les exposés préparés par les ministères et organismes gouvernementaux appropriés. Une fois ces réunions publiques terminées, à moins que l'énoncé ne présente des lacunes importantes, la commission fait part

de ses conclusions et recommandations dans un rapport au ministre de l'Environnement.

Le déroulement du processus a évolué considérablement. Au début, la commission nommée par le ministre était entièrement composée de fonctionnaires ayant les connaissances professionnelles appropriées pour l'analyse d'un projet particulier et comprenait toujours un représentant du ministère ou de l'organisme qui parrainait le projet. Maintenant, les membres sont de plus en plus choisis de façon à assurer un équilibre d'expérience et de connaissances professionnelles permettant à la commission de porter un jugement raisonnable. Le ministère qui parraine le projet n'y est plus représenté et les rapports techniques du gouvernement sont désormais déposés devant la commission lors des réunions publiques.

Au début de mon exposé, j'ai mentionné des objectifs très ambitieux qui permettraient d'en arriver à une évaluation environnementale utile. Le moment est peut-être bien choisi pour décrire certaines des orientations futures à donner à notre processus en vue d'atteindre ces objectifs.

Premièrement, je crois qu'il est important de concevoir et d'organiser le processus de façon qu'il serve à fournir ou non une approbation de principe en matière d'environnement. Ceci devrait se faire dès la phase initiale de planification et permettre au gouvernement de décider

par la même occasion si le projet est acceptable et de déterminer les conditions générales de sa réalisation. Le processus doit permettre de concentrer les efforts sur la définition et l'évaluation des questions importantes, et laisser aux organismes de réglementation appropriés le soin d'effectuer, à une étape ultérieure, l'examen plus détaillé des questions et des possibilités techniques.

Cette approche a l'avantage de fournir une certaine sécurité à l'entreprise avant qu'elle n'engage les dépenses considérables que comporte inévitablement une planification détaillée. Elle a également l'avantage de compléter, plutôt que de chevaucher, toute analyse détaillée entreprise par la suite et toute décision subséquente prise par les organismes chargés de l'examen du projet. Point également important, elle permet dans bien des cas de fournir à la fois au gouvernement et à l'entreprise des directives utiles concernant les secteurs particuliers sur lesquels les efforts devront être concentrés par la suite. Enfin, elle permet d'assurer au public que ces efforts auront un résultat positif.

Deuxièmement, bien que l'on puisse encore faire beaucoup pour officialiser et renforcer les procédures d'évaluation initiale et pour communiquer au public les résultats de cette évaluation, la façon de procéder elle-même ne devrait pas être modifiée. L'analyse et l'examen publics plus poussés devraient continuer à constituer l'exception et porter de plus en plus uniquement sur l'ampleur ou la nature du projet. Dans la mesure du possible, ces examens plus globaux devraient

concerner l'importance géographique ou générale de l'impact environnemental. Ceci, bien sûr, serait tout à fait compatible avec "l'approbation de principe" dont j'ai fait mention plus tôt.

Le processus devrait se dérouler de façon plus autonome par rapport à l'énoncé des incidences environnementales présenté par le promoteur et cet énoncé devrait porter particulièrement sur les questions essentielles à l'évaluation.

Il me semble que les examens pourraient être effectués de façon plus efficace si les membres de la commission étaient en mesure de tenir compte des politiques et des règlements gouvernementaux actuels auxquels le projet est également assujetti; la commission pourrait ainsi faire des recommandations sur les mesures que le gouvernement et l'entreprise auraient intérêt à prendre advenant la réalisation du projet. Il devient de plus en plus nécessaire de déterminer clairement les questions essentielles et d'éviter les recherches et examens inutilement longs et coûteux sur des points accessoires.

Finalement, il sera nécessaire d'élaborer un moyen rationnel d'évaluer les incidences sociales qui font partie ou qui découlent des incidences environnementales. On sait que s'engager dans ce domaine comporte des risques, particulièrement lorsqu'il s'agit de certaines facettes de la réalité dont s'occupe de façon plus appropriée, et peut-être exclusivement, les institutions politiques de notre société; mais il

faut reconnaître que ce sont inévitablement les répercussions sociales qui préoccupent le plus le public. Il faut éviter d'une part, les jongleries avec les chiffres qui peuvent donner trop d'importance aux inquiétudes non fondées. D'autre part, il est impossible de déterminer les répercussions que peut avoir un projet sur la vie aquatique et la faune d'une région, sans en considérer également les effets sur les personnes qui dépendent de ces ressources et qui partagent le même environnement.

J'espère, mesdames et messieurs, que la description générale que je viens de donner montre que les objectifs dont j'ai fait mention plus tôt peuvent être atteints. Je persiste à croire que l'évaluation environnementale ne constituera pas une menace ou un obstacle insurmontable pour l'industrie et je suis sûr que l'attention grandissante que cette dernière attache à l'environnement finira par réduire la complexité de ces évaluations. On peut rationnaliser le processus de façon à maintenir la participation active du public, tout en permettant à l'industrie et aux gouvernements de prendre des décisions qui soient meilleures et plus opportunes. Nous nous sommes engagés à donner à ce processus, dont je suis le responsable, l'orientation que j'ai décrite. Ce faisant, nous aiderons l'industrie, le gouvernement et le public à atteindre des buts quelquefois différents, mais non incompatibles. Nous nous orientons vers la collaboration, et non vers la confrontation.